

University of Groningen

Afsluitdijk: Second opinion kKBA en advies bestuurlijke proces

Arts, E.J.M.M.; Folmer, H.; Ike, P.; Oosterhaven, J.; Tillema, T.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2009

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Arts, E. J. M. M., Folmer, H., Ike, P., Oosterhaven, J., & Tillema, T. (2009). *Afsluitdijk: Second opinion kKBA en advies bestuurlijke proces*. Rijksuniversiteit Groningen. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



rijksuniversiteit
 groningen

ruimtelijke wetenschappen

Afsluitdijk: second opinion kKBA en advies bestuurlijk proces

Opgesteld op verzoek van:

Rijkswaterstaat

Opgesteld door:

*Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen,
 basiseenheid Planologie*

Auteurs (in alfabetische volgorde):

prof. dr. Jos Arts, prof. dr. Henk Folmer, prof. dr. ir. Paul Ike, prof. dr. Jan
 Oosterhaven, dr. ir. Taede Tillema

15 juni 2009

1. Inleiding

In fase 1 van de *Marktverkenning Toekomst Afsluitdijk* hebben acht consortia elk een integrale visie op de Afsluitdijk opgesteld. Uiteindelijk zijn vier visies geselecteerd die de betreffende consortia in fase 2 van de verkenning verder hebben uitgewerkt. Naast een nadere concretisering zijn deze vier visies, alsmede een Basisalternatief en 2100-Robuust beiden opgesteld door Rijkswaterstaat, op allerlei maatschappelijke effecten met elkaar vergeleken. Dit is gedaan door middel van een kengetallen kosten-baten analyse (kKBA), uitgevoerd door Decisio in samenwerking met Tauw. De verder uitgewerkte visies in combinatie met de vanuit de kKBA verkregen inzichten dienen als input voor een maatschappelijke kosten-baten analyse (mKBA) en voor het te nemen kabinetsstandpunt.

In deze notitie wordt onder andere uiteengezet hoe verder wordt gegaan (en dus ook wat afvalt), hoe wordt omgegaan met ambities en wat nader onderzocht moet worden. Om uiteindelijk tot een voorkeursbesluit voor aanpassing van de Afsluitdijk te komen moeten in ieder geval een plan-MER en een structuurvisie worden opgesteld. Ook is het de bedoeling om een meer uitgebreide mKBA uit te voeren aan het einde van de verkenningsfase.

Het verbeteren van de Afsluitdijk is een uniek project. De grootte en uniciteit ervan maken dat er geen standaard procesaanpak bestaat. Dit terwijl de kostenimplicaties groot zijn als het proces niet soepel verloopt. Om de mogelijke risico's (verder) te beperken laat Rijkswaterstaat onder andere *second opinions* en extra advieswerk uitvoeren. In dit licht heeft Rijkswaterstaat de Rijksuniversiteit Groningen (RUG), Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, basiseenheid Planologie gevraagd om de volgende zaken te doen:

1. Het geven van (een aantal) 'richtlijnen' over hoe de mKBA, die aan het eind van de verkenningsfase wordt gemaakt, 'slim' - efficiënt en effectief - kan worden ingezet bij het Afsluitdijkproject.
2. Het adviseren over het voorgestelde proces om tot een voorkeursbesluit te komen.

Om deze twee punten te kunnen uitvoeren zijn de volgende documenten beschikbaar gesteld:

- Het kKBA-rapport "Agenda voor de Afsluitdijk – een maatschappelijke vergelijking van vier visies voor de toekomst van de Afsluitdijk" opgesteld door Decisio in samenwerking met Tauw.
- Een concept projectplan getiteld "Advies voorkeursbeslissing Afsluitdijk" opgesteld door Rijkswaterstaat.

Om een gedegen advies te kunnen geven over hoe de mKBA slim kan worden opgezet/ingezet (punt 1) is het naar onze mening tevens belangrijk om een *second opinion* op inhoud uit te voeren van de door Decisio en Tauw uitgevoerde kKBA. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar de (theoretische en empirische) correctheid en compleetheid van de uitgevoerde kKBA. In een latere fase zal het Centraal Planbureau (CPB) een formele *second opinion* uitvoeren op de kKBA (later de mKBA) en op het voorliggende advies van de Rijksuniversiteit Groningen. De projectorganisatie Afsluitdijk is verantwoordelijk voor communicatie / afstemming van de diverse *second opinions*.

Eerdere conceptversies van dit advies zijn voorgelegd aan het projectteam Afsluitdijk en tevens met de projectgroep besproken tijdens een workshop d.d. 5 juni. De relevante reacties zijn verwerkt in deze rapportage. De *doelgroep* van de voorliggende rapportage is primair de

projectorganisatie Afsluitdijk. Het *doel* daarbij is om ‘richtlijnen’ te geven over de inzet van de mKBA en over het proces van de verkenningsfase tot een voorkeursbesluit.

De indeling van dit rapport is als volgt. Paragraaf 2 geeft adviezen over de gewenste opzet van de mKBA voor het Afsluitdijkproces (punt 1 van de opdracht). De vraag hoe de mKBA voor de visies ten aanzien van de Afsluitdijk het beste kan worden opgezet wordt in deze notitie in een drietal stappen beantwoord. Eerst wordt kort samengevat wat in algemene zin de plaats en betekenis van een mKBA is in het besluitvormingsproces (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 vanuit dat perspectief bekeken welke lessen zijn te trekken uit de kengetallen kosten-baten analyse (kKBA van Decisio in samenwerking met Tauw) van de Afsluitdijkvisies. In aansluiting daarop volgt het advies over de mKBA (paragraaf 2.3). Tot slot wordt een specifiek voorstel gedaan om de informatie uit deze mKBA te gebruiken voor een onderzoek naar een optimale combinatie van elementen uit verschillende visies (paragraaf 2.4). Paragraaf 3 adviseert vervolgens over het proces om tot een voorkeursbesluit te komen. Allereerst wordt het ‘Afsluitdijkproces’ tot nu toe kort beschreven. Paragraaf 3.2 analyseert het verkregen projectplan (zie hierboven), waarna concrete adviezen over de opzet van het proces in paragraaf 3.3 aan de orde komen. Eindconclusies en de belangrijkste aanbevelingen volgen tenslotte in paragraaf 4.

2. Advies mKBA Afsluitdijk

2.1 De plaats van een mKBA in de besluitvorming

Maatschappelijke kosten-baten analyse (mKBA) is een beslissingsondersteunend instrument ten aanzien van de wenselijkheid¹ van uitvoering van een verzameling projecten (of maatregelen) vanuit maatschappelijk oogpunt.² In essentie komt een mKBA neer op een vergelijking van alle huidige en toekomstige maatschappelijke (investerings)kosten en baten van de projecten.³ De (impliciete) doelstelling van een mKBA is het maximaleren van het algemene belang, dat wil zeggen, de totale *welvaart* van een groep burgers, bijvoorbeeld per regio, per land of voor de hele wereld. Een mKBA behelst dus de inventarisatie en een daarop volgende monetarisering van *alle*, enigszins omvangrijke, gevolgen van de betrokken alternatieven voor de welvaart van burgers. In een mKBA kunnen de volgende stappen worden onderscheiden:

1. Definitie van het project. Belangrijke aspecten in dit verband zijn de nauwkeurige afbakening van het project en de identificatie van de relevante populatie, dat wil zeggen de in beschouwing te nemen winnaars en verliezers in termen van effecten van het project.
2. Identificatie van alle positieve (baten) en negatieve (kosten) effecten in fysieke eenheden.⁴
3. Monetariseren van de fysieke kosten en baten.^{5,6}
4. Disconteren van de kosten en baten.
5. Vaststelling van de netto contante baten (baten-kosten) oftewel NCW. Indien de netto contante baten positief zijn is de maatregel acceptabel uit maatschappelijk oogpunt.
6. Vergelijking van projectalternatieven. Het project met de grootste NCW is het meest wenselijke vanuit maatschappelijk oogpunt.
7. Gevoeligheidsanalyse.

Een mKBA kan in principe op strategisch, tactisch, en op operationeel niveau worden uitgevoerd. Op *strategisch* niveau gaat het vooral om de principiële keuze van een oplossingsrichting; bij transportinfrastructuur bijvoorbeeld om de keuze tussen de aanleg van een weg of de verbetering van het spoor of de invoering van een congestiebelasting voor het oplossen van een (toekomstig) vervoersprobleem in een bepaalde regio. Op *tactisch* niveau gaat het dan, bij een principiële keuze voor een weg, over de nadere keuze van het tracé, en op *operationeel* niveau gaat het, bij een keuze voor een tracé, vervolgens over de uitvoering van de benodigde kunstwerken. Omdat op het operationele niveau veel kosten en baten tussen de verschillende varianten gelijk zijn, kan op dat niveau vaak worden volstaan met een kosten-effectiviteitsanalyse.

¹ De keuze van het woord *wenselijkheid* benadrukt dat er geen sprake is van een analyse van de financiële *haalbaarheid* voor een particuliere partij of voor een overheid.

² In geval van één project kan “niets doen” gezien worden als het (enige) alternatief.

³ Voor de beoordeling van projecten met relatief geringe (investerings)kosten kan de aan de mKBA ten grondslag liggende welvaartstheorie op een meer directe wijze worden toegepast. Het gaat dan om maatregelen die relatief gemakkelijk kunnen worden teruggedraaid of die relatief geringe investeringskosten vereisen.

⁴ Een voorbeeld van een beschrijving in fysieke eenheden voor wat betreft de natuur en milieueffecten is milieueffectrapportage (m.e.r.).

⁵ Een belangrijke complicerende factor is dat het niet altijd mogelijk is alle effecten op eenvoudige wijze te monetariseren.

⁶ Indien een MER gemaakt is, kan deze gebruikt worden voor monetarisering, bijvoorbeeld via een waarderingstudie of via value transfer.

Tot slot is het van belang om erop te wijzen dat de theorie (en vaak ook de praktijk) van mKBA's betrekking heeft op de evaluatie van elkaar in principe uitsluitende alternatieven, zoals blijkt uit de hierboven gegeven voorbeelden van strategische, tactische en operationele keuzes tussen transportinfrastructuurprojecten.

2.2 De kKBA Afsluitdijk

De vergelijking en de uiteindelijke keuze van één van de zes visies⁷ op de ontwikkeling van de Afsluitdijk is een typisch voorbeeld van een strategisch keuzeprobleem. De kengetallen kosten-baten analyse (kKBA) dient daarom zo uitputtend mogelijk te zijn voor wat betreft de inventarisatie van de mogelijke welvaartseffecten van de visies. Bovendien dient zij aan te geven voor welke van de substantiële effecten er sprake is van kennislacunes die met prioriteit zouden moeten worden opgevuld. De kKBA voor de Afsluitdijk van Decisio in samenwerking met Tauw voldoet voor wat betreft de inventarisatie. Voor wat betreft de kennislacunes is een nadere specificatie gewenst. De volgende punten willen we benadrukken:

- Vanwege de aanzienlijke kosten en kostenverschillen voor het dijklichaam en de kunstwerken is het van het grootste belang dat ook de verschillen in de *tijdpaden* voor het niveau van de *veiligheid* tussen de visies worden gemonetariseerd.
- Aangezien de omvang van de kosten en de veiligheidsrisico's sterk afhangen van de mate van *flexibiliteit* met betrekking tot de aanpassing aan zeespiegelstijging is de gepresenteerde kwalitatieve analyse niet voldoende. Wij stellen voor om het uit de aandelenhandel bekende concept 'optiewaarde' te gebruiken om ook deze belangrijke bate te monetariseren. (De optiewaarde van een goed is gelijk aan de prijs van het goed (intrinsieke waarde) plus de waarde van de tijd). In het geval van flexibiliteit met betrekking tot aanpassing aan zeespiegelstijging geeft de optiewaarde de waarde weer van de te treffen maatregelen plus de waarde van de mogelijkheden dat men nog niet gebonden is en dat men zich aan de dan heersende omstandigheden kan aanpassen.
- Gezien de belangrijke verschillen tussen spuien en pompen dient voor een vergelijking van de alternatieven ook een inventarisatie en een eerste monetarisering van de kosten en baten van een verhoging van het *waterpeil* van het *IJsselmeer* te worden gemaakt. Simpelweg veronderstellen dat de kosten van hogere IJsselmeerdijken (en het daarmee gepaard gaande verlies aan kwaliteit van aanliggende historische plaatsen) weg zullen vallen tegen de baten van een grotere zoetwatervoorraad en de (milieu)kostenbesparing van spuien ten opzichte van pompen, is, gezien de aard en omvang van de posten, niet verantwoord.
- Diverse aspecten zijn niet gemonetariseerd. Wij stellen voor om na te gaan of en in hoeverre hier middels *value transfer* in kan worden voorzien; dat wil zeggen vaststelling van een waarde, bijvoorbeeld voor kwelders bij de Afsluitdijk, op basis van bestaande waarden voor soortgelijke goederen elders, bijvoorbeeld kwelders langs wegen elders in het Waddengebied. Voor de resterende niet-gemonetariseerde aspecten zouden via experts schattingen gemaakt kunnen worden.

Met deze accenten sluiten wij ons verder aan bij het kKBA-advies over de nader te onderzoeken aspecten in het kader van de mKBA. Wij ondersteunen met name de aanbeveling om in de basis alleen te kijken naar het dijklichaam en de kunstwerken in het licht van de veiligheidseisen; de overige onderdelen zouden in eerste instantie alleen in de beschouwing moeten worden betrokken als deze essentieel zijn ten aanzien van de veiligheid. Bovendien achten wij het van het grootste belang om na te gaan of de Afsluitdijk de meest

⁷ Dit zijn de vier visies van de consortia alsmede het basialternatief en 2100-robust van Rijkswaterstaat.

efficiënte locatie is voor planonderdelen die niet direct betrekking hebben op de veiligheid (zie paragraaf 2.4 voor verdere details).

Hoewel niet met zoveel woorden gezegd, blijkt uit de kKBA duidelijk dat er bij de verschillende visies geen sprake is van elkaar uitsluitende alternatieven. Dit is van groot belang voor het vervolg van het analyse- en keuzeproces. Uit de kKBA blijkt het volgende:

- Iedere visie (inclusief het basisalternatief en 2100-Robuust) kan worden beschouwd als een unieke combinatie van losse elementen (dijklichaam, transportinfrastructuur, waterbeheer, natuur, etc.). De visies verschillen qua omvang en samenstelling van elementen (bijvoorbeeld wel of geen kwelder, wel of geen gemaal, grotere of kleinere blauwe centrale etc.). Binnen iedere visie bestaan mogelijkheden tot verdere variatie, bijvoorbeeld door een andere fasering in de tijd.
- De structuur van losse elementen van iedere op zich unieke visie biedt mogelijkheden om tot nieuwe visies te komen via een combinatie van elementen uit ieder der gepresenteerde visies. Met andere woorden: het is zeer wel mogelijk om bouwstenen uit de ene visie te combineren met bouwstenen uit een andere. De mKBA kan derhalve worden gebruikt voor de ontwikkeling van een optimale visie op basis van bouwstenen van de afzonderlijke visies (zie paragraaf 2.4 voor een nadere uitwerking).
- Om die reden verdient het aanbeveling om ook de vier niet verder uitgewerkte visies (afgefallen na fase 1 van het proces) te checken op de aanwezigheid van waardevolle bouwstenen die nog niet in één van de zes uitgewerkte visies zitten.
- Opgemerkt zij dat er beperkingen liggen op mogelijke combinaties; sommige bouwstenen sluiten andere uit of maken deze overbodig. Kwelders (Waddenwerken) en het stormschild (Monument in balans) maken elkaar bijvoorbeeld overbodig.
- Ten slotte dienen diverse bouwstenen meerdere doelstellingen of versterken zij elkaar (synergie). Een voorbeeld: de kwelders (Waddenwerken) dienen zowel de veiligheid als de natuur en ecologie. De kKBA laat zien dat dit soort synergie-effecten maar bij een beperkt aantal onderdelen optreedt.

De kKBA stelt naar onze mening terecht de retorische vraag (p.1, Decisio en Tauw, 2009) of alleen een integrale vergelijking van de visies wel wenselijk is. Van minstens even groot belang is een kKBA per beleidsonderdeel. In dit licht stemmen wij in met de gehanteerde methodologische opsplitsing:

1. Een *deel-kKBA per beleidsterrein*, namelijk (1) een kosteneffectiviteitanalyse voor dijklichaam, (2) een kosteneffectiviteitanalyse voor de kunstwerken en de extra sluis, (3) een kKBA natuur en recreatie, (4) een kKBA mobiliteit en (5) een kKBA duurzame energie.
2. Een *integrale kKBA* waarin de visies met elkaar worden vergeleken. Opgemerkt zij dat in dit verband een groot aantal niet gewaardeerde kosten en baten worden opgevoerd.

De keuze voor het presenteren van deel-kKBA's heeft het belangrijke voordeel dat deze goed aansluiten bij het denken van de ministeries die bij de verschillende onderdelen betrokken zijn. Dit geldt ook met het oog op de belangen van diverse stakeholders.

Opgemerkt zij verder dat diverse gepresenteerde deel-kKBA's tekort schieten omdat een aantal belangrijke visieonderdelen effecten heeft op verschillende beleidsterreinen, terwijl de kosten niet goed aan alle betrokken terreinen zijn toe te delen. Een voorbeeld in dit verband is de kwelder (Waddenwerken). Kwelders dienen de veiligheid, maar vertegenwoordigen ook

natuurwaarden. Dit probleem wordt in de kKBA opgelost door in de tekst op de dubbele doelstelling te wijzen. Uit de samenvattende tabellen wordt echter onvoldoende duidelijk welke kosten aan ieder visieonderdeel moeten worden toegewezen.

Tot slot van deze paragraaf wijzen we puntsgewijs op een aantal kleinere onduidelijkheden in het kKBA-rapport van Decisio en Tauw (2009)⁸:

- De onderdelen veiligheid, mobiliteit en natuur staan zowel bij de basisfunctionaliteit als bij de door Rijkswaterstaat geformuleerde ambities (p. 7) wat onduidelijkheid schept.
- Op p.10 wordt alleen gesproken over primaire en secundaire effecten. Hoe zit het met hogere orde effecten? Voor de mKBA is het van belang hier aandacht aan te besteden.
- Het is niet duidelijk waarom de nieuwe sluis in de Afsluitdijk de haven van Harlingen en de jachtbouw in Makkum zal bevorderen (p. 18). De onderbouwing ontbreekt. Nagegaan moet worden hoe vaak de sluis een belemmering vormt voor het scheepvaartverkeer.
- De staafdiagrammen in Figuur 2.11 (p. 25) zijn niet duidelijk, zowel wat betreft lay-out en kleuronderscheid als qua opbouw.
- Uit Tabel 3.2, p.35 volgt dat bij Natuurlijk Afsluitdijk de meeste maatregelen met betrekking tot spuicapaciteit worden doorgevoerd. De kosten ten opzichte van de overige visies zijn echter laag wat bevreemding wekt. Nadere uitleg is gewenst.
- Uit Tabel 3.2, p. 38 volgt dat de waardering van de kwelders (100 ha; 9,2 miljoen euro per jaar) zeer hoog is ten opzichte van de brakke habitats bij bijvoorbeeld Afsluitdijk 21^e eeuw (8000 ha; 6,1 miljoen euro per jaar). Verklaring van dit verschil, c.q. een betere beschrijving van de brakke habitats en de waardering ervan, is gewenst.
- Voor de wachttijdreductie wordt aangenomen dat de recreatieve scheepvaart na 2005 niet meer groeit (p. 42). Deze aanname dient onderbouwd te worden. Bovendien dient nagegaan te worden of zij spoort met de diverse studies over recreatieve scheepvaart die de Afsluitdijk passeert⁹.
- De relatie tussen de kwalitatieve waardering en de monetaire waardering in Tabel 3.4 (p. 43) behoeft nadere uitleg. Met name dient duidelijk gemaakt te worden dat de visies op mobiliteitsgebied afgezet worden tegen het nul- en basisalternatief waarin niets met mobiliteit wordt gedaan.
- Het onderscheid en de overeenkomst tussen veiligheid en waterbeheer dienen nader verduidelijkt te worden.
- Er is verduidelijking nodig over het eventueel toekennen van baten aan de naviducten.
- In hoofdstuk 4 ontbreken de peildata van de gegevens.
- Wat betreft de elektriciteitscentrale dient nagegaan te worden in hoeverre deze de aanleg van extra centrales elders vervangt. Dit is vooral van belang bij de visie Natuurlijk Afsluitdijk.

⁸ Hierbij is tevens ingegaan op de reactie van het projectteam Afsluitdijk / Decisio op een eerder concept van dit advies.

⁹ In haar reactie geeft Decisio aan dat er verschillende, soms tegenstrijdige, gegevens zijn te vinden en zij het rapport 'Economische en ecologische effectmeting Friese Merenproject' (Ecorys en Altenburg & Wymenga, 2008) als uitgangspunt heeft genomen.

2.3 De opzet van de mKBA Afsluitdijk

De mKBA dient de strategische keuze ten aanzien van de toekomstige inrichting van de Afsluitdijk te ondersteunen. Op tactisch en operationeel niveau zullen in latere fases allerlei deelkeuzes moeten worden gemaakt op basis van de dan beschikbare (nieuwe) informatie. Echter, voor een goede strategische keuze nu is het noodzakelijk om met de beperkte beschikbare informatie reeds een inventarisatie en monetarisering te maken van de kosten en baten van de mogelijke vervolgkeuzes, omdat verschillen hierin (bijvoorbeeld in de mate van flexibiliteit) de strategische keuze beïnvloeden.

Gegeven het feit dat de afzonderlijke bouwstenen uit de verschillende visies op verschillende locaties in het land en op verschillende tijdstippen kunnen worden gecombineerd, is het gewenst dat er voor zoveel mogelijk onderdelen afzonderlijke deel-mKBA's worden gemaakt (*modulaire aanpak*). Dit bijzondere aspect van het strategische keuzeprobleem voor de toekomst van de Afsluitdijk vereist de volgende extra stappen, die niet in een standaard mKBA zullen voorkomen:

1. Per visie bepalen welke onderdelen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (dat wil zeggen niet zonder elkaar kunnen worden uitgevoerd) en welke onderdelen los van elkaar uitvoerbaar zijn.¹⁰
2. Onderzoeken of er in de vier niet verder uitgewerkte visies (afgefallen in fase 1 van het proces) onderdelen zitten die in geen enkele van de wel uitgewerkte visies (fase 2) zijn opgenomen.
3. Van de diverse onderdelen nagaan of de Afsluitdijk de meest efficiënte locatie is.¹¹ Aldus ontstaat een verzameling van onderdelen waarvoor de Afsluitdijk de meest efficiënte locatie is.
4. Vaststelling van de oplossingsrichtingen op basis van de unieke elementen voor wat betreft de veiligheids-/waterbeheerfunctie.¹²
5. Van de overige 'extra' onderdelen bepalen op welke locaties op of rond de Afsluitdijk, en op welke tijdstippen zij kunnen worden gecombineerd met welke oplossingsrichting en dit in tabelvorm samenvatten.
6. Maken van deel-mKBA's voor de aldus geïdentificeerde onderdelen, op de gebruikelijke wijze volgens de leidraad OEI.
7. Aangeven hoe de NCW verandert indien voor een andere locatie binnen de Afsluitdijk of voor een ander tijdstip van uitvoering wordt gekozen.¹³

¹⁰ Bijvoorbeeld, de kwelder is een onlosmakelijk onderdeel van de visie Waddenwerken. Echter, deze kan ook als onderdeel aan één van de andere visies worden toegevoegd. Onlosmakelijk verbonden zijn in ieder geval de essentiële onderdelen van elke visie met betrekking tot veiligheid en waterbeheer. Voorts is van belang wat uit de discussie over 'intellectual property' naar voren is gekomen. De verschillende visies van de consortia lijken op elkaar, echter de visies bevatten ook innovatieve concepten die duidelijk gekoppeld zijn aan de visie van de consortia. Deze kunnen (qua eigendomsrecht) niet zomaar los worden gezien van deze visies. Te denken valt aan concepten als: valmeer, solar wall, getijdenbekken, osmosecentrale, tweede dijk aan de kant van het IJsselmeer.

¹¹ De voorstellen bevatten diverse onderdelen waarvan niet duidelijk is of de Afsluitdijk de meest efficiënte locatie is. Er zou bijvoorbeeld nagegaan moeten worden of energieopwekking niet efficiënter kan geschieden in de Zeeuwse delta of dat de aanleg van kwelders niet beter elders in de Waddenzee kan plaatsvinden.

¹² Indien de visies uniek zijn, zal dit moeten resulteren in de selectie van de voor iedere visie unieke centrale onderdelen. Te verwachten valt dat er meer dan 7 oplossingsrichtingen zullen overblijven (de vier door de consortia uitgewerkte visies, de beide Rijkswaterstaat-alternatieven en het nul-alternatief).

¹³ Dit betekent dat ook alle natuurwaarden per onderdeel dienen te worden gewaardeerd. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van 'value transfer'.

De tabel met ‘mogelijke combinaties van onderdelen per oplossingsrichting’ en de tabel met de ‘uitkomsten van de deel-mKBA’s per onderdeel’ geven samen de informatie die nodig is voor het maken van de strategische keuze van de meest gewenste oplossingsrichting en de daarbij voorziene volgorde en locatie van de in de toekomst toe te voegen onderdelen. De tactische beslissingen over welke onderdelen waar en wanneer aan de onderdelen van de gekozen oplossingsrichting worden toegevoegd vereisen op een later tijdstip wederom een (dan veel simpelere) mKBA voor de resterende, nog niet uitgevoerde en dan alsnog toe te voegen onderdelen.

2.4 Methodiek ter ondersteuning van de strategische keuze¹⁴

De complexe afweging van de gegevens uit de ‘onderdelen per oplossingsrichting tabel’ en de ‘deel-mKBA per onderdeel tabel’ kan analytisch worden ondersteund door het strategische keuzeprobleem te definiëren als een optimaliseringsprobleem. Een optimaliseringsprobleem bestaat uit een doelstellingsfunctie en de randvoorwaarden waaronder die doelstellingsfunctie moet worden gemaximaliseerd of geminimaliseerd. De gegevens uit de beide hierboven aangeduide tabellen bevatten de belangrijkste gegevens voor de formulering van het optimaliseringsprobleem.

Als *doelstellingsfunctie* kan het beste worden gekozen voor de maximalisatie van de netto contante waarde (NCW) van toegelaten combinaties van onderdelen uit de verschillende visies. De *randvoorwaarden* waaronder de NCW moet worden gemaximaliseerd definiëren de toegelaten combinaties van: (1) omvang, (2) locatie en (3) tijdstip van uitvoering voor de verschillende onderdelen.

Om te beoordelen welk type programmeringsmodel het meest adequaat is, dient naar de eigenschappen van de keuzeonderdelen en het keuzeprobleem te worden gekeken. Zo is de oppervlakte van de kwelder continu, maar de aanwezigheid van een gemaal of een naviduct discreet (wordt wel of niet aangelegd). Om dergelijke problemen te analyseren kan gebruik worden gemaakt van *gemengd-geheeltallige* optimaliseringsmethoden, waarbij zowel continue (lengte) als discrete (wel/niet aanleggen) doelstellingsvariabelen worden gebruikt. Omdat bijvoorbeeld een centrale op verschillende tijdstippen kan worden toegevoegd en omdat de volgorde van verschillende onderdelen onderling afhankelijk kan zijn, dient voor een *dynamische* specificatie te worden gekozen. Tot slot is er sprake van veel onzekerheden. Alleen de belangrijkste zullen in de gevoeligheidsanalyse van de mKBA nader moeten worden verkend. Het gebruik van ook deze informatie vereist *stochastische* methoden.

De (wiskundige) specificatie van alle denkbare toegelaten combinaties zal overigens niet eenvoudig zijn en zal (naast de kennis uit de ‘onderdelen per oplossingsrichting tabel’) aanvullende informatie van verschillende deskundigen vereisen. Ook de specificatie van de NCW’s naar omvang, locatie en tijdstip van uitvoering zal (naast de kennis uit ‘deel-mKBA per onderdeel tabel’) aanvullende informatie vereisen, maar in dat geval zal extrapolatie en interpolatie van wel beschikbare gegevens toegepast kunnen worden.

¹⁴ Alvorens te besluiten tot een dergelijk onderzoek dient nagegaan te worden of de uitvoering ervan past binnen het tijdspad van het besluitvormingsproces ten aanzien van de reconstructie van de Afsluitdijk.

3. Advies proces tot voorkeursbesluit Afsluitdijk

3.1 Proces tot nu toe

Tussen oktober 2007 en maart 2009 heeft het project ‘Onderzoek Integrale Verbetering Afsluitdijk’ plaatsgevonden. Binnen dit project werd gezocht naar een optimale benutting van mogelijkheden, creativiteit en innovatiekracht, op basis van twee uitgangspunten: nauwe samenwerking tussen overheden (rijk en regio’s) en vroege betrokkenheid van de markt (RWS en provincies Fryslân en Noord Holland, 2008).

Na een eerste verkenning waarin de betrokken overheden in een maatschappelijk proces op zoek zijn gegaan naar gemeenschappelijke ambities voor de toekomst van de Afsluitdijk, zijn in een pre-selectiefase vervolgens acht consortia – ruim 30 bedrijven – gevormd die in een eerste fase (mei - augustus 2008) elk een integrale visie op de toekomst van de Afsluitdijk hebben ontwikkeld. Op basis van de resultaten zijn vier consortia geselecteerd, die hun visie in een tweede fase (augustus - december 2008) verder hebben uitgediept. Deze visies verschillen van elkaar ondermeer in oplossingsrichtingen, in uitwerking en detailniveau. Rijkswaterstaat heeft vervolgens Decisio en Tauw gevraagd om met een kKBA een zo goed mogelijke vergelijking te maken van de visies op verschillende ‘basisfunctionaliteiten’ en ‘ambities’ (zie ook paragraaf 2). De vier visies zijn daarbij zowel met elkaar vergeleken als met ‘niets doen’ en met twee door Rijkswaterstaat opgestelde opties (een Basisalternatief en 2100-Robuust).

De vraag die najaar 2008 voorlag was of hiermee de verkenning kon worden afgerond. Belangrijke onderwerpen bij de discussie over de afronding van de verkenningsfase waren:

- De wens om meer te doen met de Afsluitdijk dan alleen de basisfunctionaliteit (veiligheid en waterbeheer); dat wil zeggen gebruik te maken van de ideeën gegenereerd uit de visies van de consortia;
- De wens tot een snelle doorloop van het gehele planvormingsproces (verkenning en planstudie);
- De wens tot een vroege inschakeling van de markt in de planstudiefase (via Publiek-Private Samenwerkings-constructies (PPS), vervlechting van aanbesteding en ruimtelijke planvormingprocedures).

Hiermee hangen samen:

- De behoefte aan een eenduidige alternatievenkeuze door middel van de verkenning;
- De behoefte aan een bestuurlijk en maatschappelijk gedragen verkenning en alternatievenkeuze;
- De behoefte aan een juridisch stabiele basis voor de planstudie (voorkomen dat gedurende de planstudie alsnog alternatieven meegenomen moeten worden).

Conclusie naar aanleiding van deze discussie¹⁵ was dat de verkenning eerst nog goed afgerond moest worden om te kunnen voldoen aan de bovengenoemde wensen, waarbij een aantal

¹⁵ Hierover heeft de RUG (in casu J. Arts) al in een vroege fase diverse malen actief meegedacht, zie bijvoorbeeld presentatie brainstorm vervolproces Afsluitdijk 27 augustus 2008, overleg met Commissie m.e.r. 29 oktober 2008, evaluatie marktverkenning, meedenken op achtergrond met memo van DI/DVS over Advisering keuze MIRT/SNIP aanpak Afsluitdijk 20 maart 2009.

opties voorlag (zie Discussienota voor het vervolgproces Afsluitdijk, d.d. 5 november 2008), die omschreven kunnen worden als:

1. Het gecombineerde spoor Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport en de Wet ruimtelijke ordening – het “MIRT/Wro-spoor”;
2. Het traject Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten in combinatie met de Wet op de Waterkeringen (straks de waterwet) – het “SNIP/Wwk-spoor”;
3. Een afzonderlijk “projectwet-spoor”.

Uiteindelijk is gekozen voor het MIRT/Wro-spoor (zie projectplan 3 maart 2009, versie 0.3).

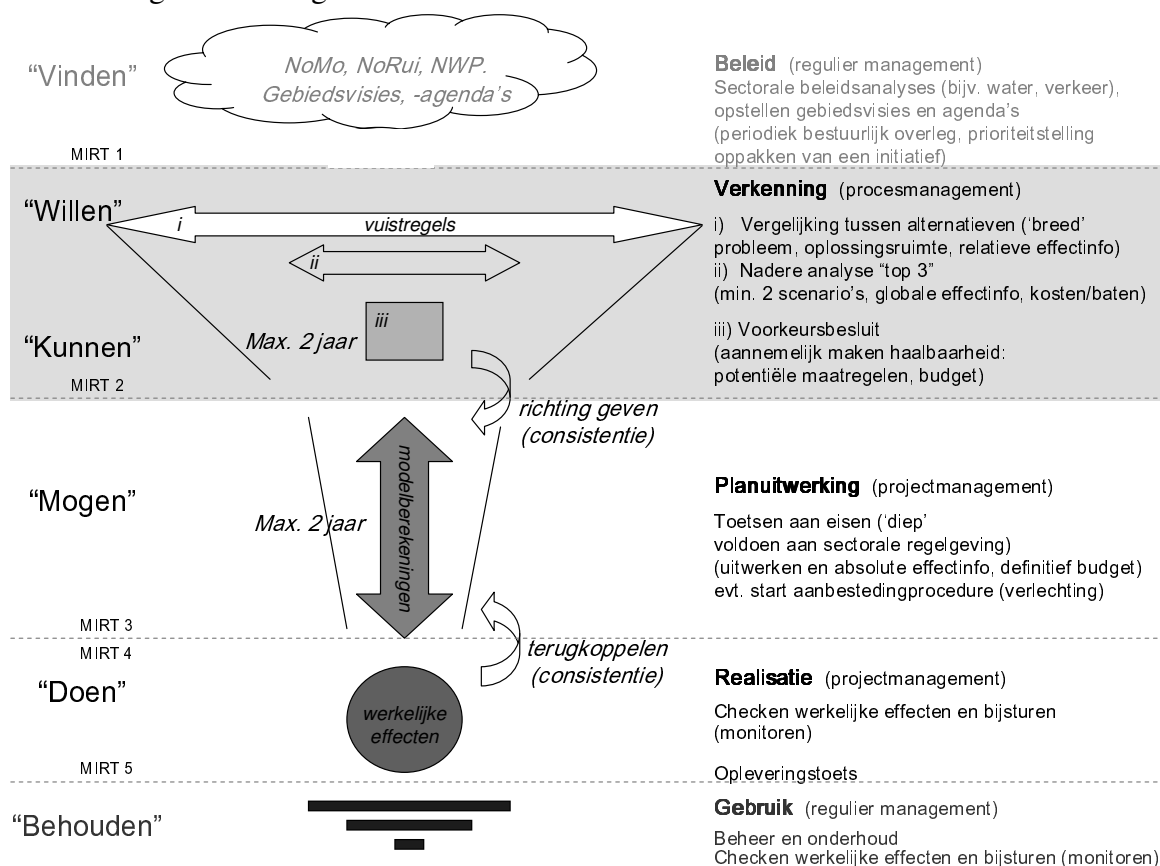
3.2 Reflectie procesvoorstel

De keuze voor het MIRT-spoor ten opzichte van de andere twee sporen in het projectplan wordt onderschreven. Het MIRT verschijnt jaarlijks met als doel om meer samenhang te brengen in investeringen in grote ruimtelijke projecten, infrastructuur en (openbaar) vervoer. Het is een bijstuk bij de begroting van het Infrastructuurfonds (onderdeel van de Rijksbegroting) en biedt tevens een uitwerking van de ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W); Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM); Economische Zaken (EZ); en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het MIRT geeft een verdieping van onderdelen van deze vier begrotingen door nadere beleids-, project- en programma-informatie te presenteren. Elk project doorloopt drie fasen onder het MIRT: verkenning, planuitwerking en realisatie (zie MIRT-spelregelkader, december 2008). De invulling van de planuitwerkingsfase is verschillend al naar gelang het type project. Voor lijninfrastructuurprojecten wordt bijvoorbeeld de procedure gevolgd van de Tracéwet. Bij woningbouw, bedrijventerreinen of inrichtingen is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) bepalend. Een aantal relevante Wro-instrumenten in het MIRT-spoor zijn een (rijks)structuurvisie in de verkenningsfase en een rijksinpassingsplan in de planuitwerkingsfase. Afhankelijk van de aard van het project moet daarnaast rekening worden gehouden met andere wettelijke procedures zoals de Wet milieubeheer (bijv. het uitvoeren van een milieueffectrapportage, m.e.r.), de Wet op de waterkering (onderdeel van de nieuwe Waterwet) en de Ontgrondingenwet.

Met de keuze voor het MIRT/Wro-spoor wordt met het Afsluitdijkproject aangesloten op de MIRT-spelregels en het planproces conform het advies van de Commissie Elverding. In paragraaf 3.2.1 wordt ingegaan op deze MIRT-spelregels en wordt aangegeven in welk ‘stadium’ van de verkenning het Afsluitdijkproject zich nu bevindt. In paragraaf 3.2.2 wordt het MIRT/Wro-spoor afgezet tegen het SNIP/Wwk en het Projectwet-traject. Tenslotte worden in paragraaf 3.2.3 specifieke punten/opmerkingen met betrekking tot het procesvoorstel behandeld.

3.2.1 MIRT-spelregels / procesadvies commissie Elverding

Het planproces volgens het MIRT-spelregelkader en het advies van de Commissie Elverding kan als volgt worden afgebeeld:



Figuur 1: planproces conform MIRT-spelregelkader en advies Commissie Elverding.

Toelichting bij de figuur 1:

- Elk MIRT-project doorloopt drie fasen: verkenning, planuitwerking en realisatie. Binnen deze fasen ontwikkelt het plan- en besluitvormingsproces zich van een eerste globale probleemanalyse tot een volledig uitgewerkte oplossing die gerealiseerd kan worden. Elke fase in dit planproces heeft een eigen karakter en een eigen specifieke informatiebehoefte. De verkenning heeft een sterk bestuurlijk karakter gericht op wilsvorming¹⁶. De planuitwerking heeft een meer formeel, toetsend karakter. De realisatie is technisch, uitvoerend van aard. Stapsgewijs worden op verschillende beslismomenten alternatieve opties uitgeselecteerd ('gezeefd') en verder uitgewerkt. Door te kiezen wordt de alternatievenruimte kleiner maar wordt het project concreter en komt meer en meer gedetailleerde informatie beschikbaar. Voorafgaand aan dit MIRT-proces is er sprake van een beleidsproces waarin nieuwe initiatieven naar voren kunnen komen. Dit gebeurt in: het reguliere proces van beleidsvorming van (sectoraal) beleid, het periodiek opstellen van gebiedsvisies en gebiedsagenda's en tijdens het halfjaarlijkse bestuurlijk MIRT-overleg van het rijk met decentrale overheden. Na afronding van het MIRT-project wordt de aangelegde infrastructuur onderdeel van het reguliere proces van beheer en onderhoud.

¹⁶ Wilsvorming kan omschreven worden als het proces om mensen/partijen te laten 'wennen' aan bepaalde oplossingen of oplossingsrichtingen (zie ook Voogd, 1995). Dit 'wennen aan' is een uitermate belangrijk maar doorgaans ook 'tijdconsumerend' gegeven, dat niet onderschat mag worden bij het vormgeven van een plan of planvormingsproces.

- De verkenningsfase dient allereerst om de problematiek evenals de mogelijke oplossingsrichtingen breed te verkennen. Dit is belangrijk om doelredenties te voorkomen (naar één alternatief toe redeneren ‘lock in’ of ook wel ‘foreclosure’ genoemd). Hierbij is het van belang meerdere scenario’s te hanteren. Een globale analyse met informatie over kritische aspecten (bijvoorbeeld veiligheid, waterbeheer, emissies en natuur) gericht op onderscheid tussen mogelijke oplossingen voldoet om te komen tot een “top 3-5”. De Commissie Elverding staat voor hierbij te werken met versimpelde modellen en vuistregels. Uit deze top “3-5” wordt vervolgens één ruimtelijk alternatief gekozen dat de voorkeur heeft. De keuze van dit uiteindelijke voorkeursalternatief dient zorgvuldig (is niet gelijk aan gedetailleerd!) te worden onderbouwd en gemotiveerd zodat het voorkeursbesluit richtinggevend kan zijn voor de planuitwerkingsfase. Vanaf dat moment zijn de uitgangspunten voor de planuitwerkingsfase vastgesteld (“bevroren”) zodat deze fase stabiel blijft.
- Bij een MIRT-verkenning kunnen drie subfasen worden onderscheiden (zie ook figuur):
 - i. Een brede vergelijking tussen alternatieven met een nadere analyse van probleem/doelstelling, oplossingsrichtingen en een globale, relatieve vergelijking op kritische aspecten. Uit de veelheid van mogelijke alternatieven wordt een top 3-5 van kansrijke alternatieven gekozen (1^e zeef).
 - ii. Een nadere analyse van deze top 3-5 aan kansrijke alternatieven op hun doelbereik, (milieu)effecten, kosten en baten, waarbij enige kwantificering nodig zal zijn om te kunnen komen tot een voorkeursalternatief (2^e zeef). Hiertoe wordt bij een gebiedsgerichte verkenning een plan-m.e.r. en een mKBA gemaakt.
 - iii. Nadere onderbouwing van het voorkeursbesluit, dat wil zeggen de keuze voor de voorkeursoplossingsrichting uit de onderzochte alternatieven. Het gaat hierbij om het aannemelijk maken van de haalbaarheid van potentiële milieutechnische maatregelen en het budget. Daartoe moet inzicht bestaan in de effecten van het voorkeursalternatief, de houdbaarheid en robuustheid van de oplossingsrichting op de lange termijn, maar moeten de mogelijke risico’s (tijd, geld, bestuurlijk commitment) inclusief de beheersing daarvan ook kenbaar worden gemaakt. Verder moeten in deze fase de politiek-bestuurlijke voorkeuren en de standpunten met betrekking tot de oplossingsrichting duidelijk worden. Ook dienen kostenramingen voor de verschillende alternatieven en het gekozen voorkeursalternatief te worden gemaakt om de financiële haalbaarheid aannemelijk te maken. Hierbij moet aandacht worden besteed aan de verdeling van de kosten, de wijze van financiering en de bijdrage van publieke en (eventueel) private partijen. Tot slot moet een uitvoeringsstrategie worden opgesteld waarin wordt aangegeven hoe de inhoudelijke samenhang tussen (deel)projecten in het voorkeursalternatief wordt bewaakt en hoe invulling wordt gegeven aan de verantwoordelijkheidsverdeling gedurende de planuitwerking en realisatiefase. De te doorlopen procedures worden uitgewerkt in een bestuurs-juridische paragraaf. In het geval van de Afsluitdijk zijn waarschijnlijk meerdere procedures relevant (zie ook paragraaf 3.3). De uitvoeringsstrategie moet verder keuzes verduidelijken met betrekking tot de reservering van menskracht en middelen voor de planuitwerkingsfase.
- Hoewel het project Afsluitdijk het verkenningsproces conform MIRT niet vanaf het begin heeft kunnen doorlopen, kan gesteld worden dat het zich voorjaar 2009 aan het eind van subfase i van de verkenning bevindt. Er heeft een proces van uitwerking en participatie plaatsgevonden dat als basis kan dienen voor een nadere analyse in de volgende deelfase (ii). Er zijn zes hoofdalternatieven (vier visies van consortia en de twee alternatieven vanuit Rijkswaterstaat Basisalternatief en 2100-Robuust-alternatief) voor de hoofdprobleem-/doelstelling van waterveiligheid/waterbeheer naar voren gekomen in

subfase i die nu, naast een eventueel nulalternatief, nader geanalyseerd moeten worden in een plan-MER en mKBA, die als onderbouwing dienen voor de structuurvisie van het voorkeursbesluit. Aan deze hoofdalternatieven (op het gebied van waterveiligheid/waterbeheer) kunnen nog extra elementen worden toegevoegd met betrekking tot ambities voor natuur, energie, recreatie en dergelijke om zo te komen tot eventuele optimalere alternatieven die recht doen aan zowel de hoofdprobleem-/doelstelling van waterveiligheid/waterbeheer als aan de ambities.

3.2.2 Afweging MIRT/Wro-spoor

MIRT/Wro-spoor ten opzichte van SNIP-spoor:

Voor projecten op het gebied van waterkeren en waterbeheren werd tot voor kort gewerkt volgens de Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten (SNIP). Het MIRT vervangt niet alleen het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) maar ook SNIP. Meer inhoudelijke redenen waarom MIRT de voorkeur heeft boven SNIP zijn:

- Het MIRT-spelregelkader vergt minder beslismomenten (SNIP kent 7 beslismomenten, het MIRT daarentegen 5). Al deze beslismomenten vergen voorbereidingstijd.
- Het MIRT-spoor biedt betere mogelijkheden dan SNIP om eerder in het proces te trechteren tot één (ruimtelijk begrensd) voorkeursalternatief via het zogenaamde voorkeursbesluit (zie MIRT spelregels en advies van de commissie Elverding).
- Het MIRT-spoor biedt meer mogelijkheden voor integraal en gebiedsgericht werken conform het (verbrede) doel van het Afsluitdijkproject. Door gebruik te maken van het Wro-instrument van de structuurvisie kan op een hoger abstractieniveau worden gewerkt en kan zorg worden gedragen voor een goede participatie van stake- en shareholders. Hierdoor zijn er meer mogelijkheden voor synergie.
- Door het hogere abstractieniveau van de verkenning en het voorkeursbesluit biedt het MIRT meer vrijheidsgraden voor marktpartijen om het voorkeursalternatief verder uit te werken in de planuitwerkingsfase die volgt op de verkenning.
- De kaderstelling bij het voorkeursbesluit (bijvoorbeeld door middel van een structuurvisie) kan een stabiele planuitwerking borgen. Uit recente ervaringen bij andere projecten zoals de A2 Passage Maastricht, blijkt dit essentieel te zijn voor vroege marktinschakeling (i.c. aanbesteding) in het vervolg van de planuitwerkingsfase. Hiermee worden ook mogelijkheden geboden tot versnelling ten opzichte van het ‘klassieke SNIP-proces’ (parallel schakelen van ruimtelijke en aanbestedingsprocedures in plaats van volgtijdelijkheid hiervan).

Voordelen van het MIRT/Wro-spoor ten opzichte van een projectwet-spoor:

Een speciale projectwet ‘Afsluitdijk’ blijkt in de praktijk geen panacee, hoewel het politiek in de ‘mode’ lijkt om hiermee te schermen.

- Veelvuldig gebruik van specifieke wetten (“lex specialis”) verhoudt zich slecht tot een goed rechtstelsel gezien de inbreuk die dergelijke projectwetten plegen op de reguliere wet- en regelgeving waaraan burgers en organisaties hun rechten zouden moeten kunnen ontleen.
- Specifieke projectwetgeving doorkruist de bestaande taak- en rolverdeling van verschillende partijen. Dit blijkt weerstand op te roepen zoals blijkt uit de ervaringen met de Spoedwet wegverbreding (meerdere rechtszaken over doorgaans detail-issues die gewonnen werden door appellanten). Zie ook de analyse van de doorlooptijden door de Commissie Elverding.

- De implementatie van een projectwet is complex door de wisselwerking met reguliere regelgeving. Zo'n projectwet breekt in op de huidige wet-/regelgeving (en jurisprudentie). Gezien de complexiteit is van tevoren niet volledig in te schatten hoe dit uitpakt. Bovendien blijft EU/internationale regelgeving van kracht; een projectwet kan deze doorgaans niet 'opzij schuiven'. Bij bestaande wetgeving is de afstemming met EU-regelgeving (grotendeels) uitgekristalliseerd; bij een projectwet niet. Dit leidt tot neveneffecten die niet op voorhand helder zijn. Deze onzekerheid, in combinatie met de weerstand die een zwaar 'breekijzer' instrument als een projectwet bij tegenstanders oproept, zal leiden tot extra onderzoeksvragen en daarmee vertraging.
- Het middel van een projectwet lijkt te zwaar voor de problematiek van de Afsluitdijk (urgentie en belang). Hoewel het een groot project betreft op het gebied van waterveiligheid, is er geen sprake van een grote tijdsclém. Bovendien voorziet de huidige wetgeving reeds in een uitgebreid instrumentarium voor dergelijke grootschalige projecten – Tracéwet, Wro, Wwk.
- De voorbereiding van een dergelijke projectwet vergt de nodige tijd (meer dan een jaar), terwijl MIRT/Wro-procedures 'klaarliggen'.
- Recentelijk is er veel bestaande wet-/regelgeving aangepast om een betere en snellere planvorming te verkrijgen. Voorbeelden zijn de MIRT-spelregels, (andere) uitwerkingsacties naar aanleiding van het advies van de Commissie Elverding, de nieuwe Wro, etcetera. Het zou inconsequent zijn om geen gebruik te maken van dit verbeterde instrumentarium en om direct terug te vallen op de projectwet-optie.

Aandachtspunten MIRT/Wro-spoor:

Aan het te volgen MIRT/Wro-spoor is een aantal potentiële aandachtspunten verbonden zoals:

- Het vinden van een goede scope en balans tussen een te brede verknoping met allerlei ruimtelijke ontwikkelingen en een mogelijk te snelle inperking van de relevante alternatievenruimte is lastig in zo'n vroege planningsfase;
- Het hanteren van een voor de verkenning geschikt detailniveau in de analyse. Er moet een goede balans worden gevonden tussen mate van detail en abstractie. Dit is des te lastiger omdat het voorkeursbesluit dat resulteert uit de verkenning voldoende zorgvuldig onderbouwd en richtinggevend moet zijn;
- Het zorgen voor een goede afstemming tussen betrokken overheden – taak-/rolverdeling van departementen bij het rijk (V&W, VROM, LNV) en met provincies en gemeenten (en het voldoende betrekken van waterschappen). Dit geldt altijd maar is nog meer van belang doordat met het MIRT/Wro-spoor extra ingezet wordt op interbestuurlijke samenwerking en op het gebruik maken van de instrumenten die de diverse overheden ter beschikking staan. Dit ook in verband met het soepele verloop van de vervolgbesluitvorming in de planuitwerking- en realisatiefase.

In het advies voor het verkenningproces in paragraaf 3.3. wordt nader ingegaan op de bovenstaande punten.

3.2.3 Specifieke punten met betrekking tot het projectvoorstel

In deze paragraaf evalueren we puntsgewijs het ons door Rijkswaterstaat ter beschikking gestelde projectplan ‘Advies voorkeursbeslissing Afsluitdijk’ (2009).

- Paragraaf 1.1, figuur: het planstudiebesluit SNIP2 is niet meer relevant als het MIRT-spelregelkader wordt gevolgd. Het MIRT 2 besluit (= voorkeursbesluit) vervangt als het ware zowel het SNIP 2 besluit (planstudiebesluit) en SNIP 2a besluit (variantenkeuze).
- Paragraaf 1.2, projectresultaat: hier missen nog een aantal zaken (althans deze worden niet expliciet genoemd) die in het MIRT-spelregelkader worden aangegeven zoals:
 - Onder punt 1: de definitieve erkenning van de problematiek (nut/noodzaak), een duidelijke beredeneerde keuze voor de voorkeursoplossing en het politieke en bestuurlijke draagvlak hiervoor. Tenslotte lijkt het sluiten van een bestuurs-overeenkomst van groot belang gezien het integrale karakter van het project.
 - Onder punt 2, inkoopplan: hierbij moet gebruik worden gemaakt van de Public-Private Comparator (PPC). De PPC vergelijkt voor het voorkeursalternatief innovatieve aanbestedingsvormen en een PPS (publiek-private samenwerking) variant met de meer traditionele variant. De PPC kan daarbij gebruik maken van KBA-gegevens. Opvallend is dat de uitgesproken wens tot vroege marktinschakeling niet heeft geleid tot verdere explicitering van zaken als het definiëren van de samenwerkings- en contractvorm, het formuleren van de uitvraag voor de markt en het nader specificeren van het aanbestedingsproces (bijvoorbeeld vervlechting).
 - Onder punt 3 moet conform de MIRT-spelregels een uitvoeringsstrategie worden begrepen waarin wordt aangegeven hoe de inhoudelijke samenhang van deelprojecten is (van groot belang bij een eventueel ‘modulaire’ opzet van het Afsluitdijkproject) en hoe in de vervolgfasen de verantwoordelijkheidsverdeling, reservering van menskracht en middelen, de betrokkenheid van andere partijen, en de planning eruit zien. Eveneens is een bestuurs-juridische paragraaf van belang waarin wordt aangegeven welke formele procedures worden gevolgd in de vervolgfasen en hoe dit wordt afgestemd. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een ‘procesarchitectuur’ – het ontwerp van een proces waarin de diverse procedures en (deel) processen met elkaar zijn afgestemd om zo proces- en doelgericht sturen mogelijk te maken.
- Paragraaf 1.3: het is verwarrend dat gesproken wordt over de ‘slotfase van de verkenning’. Wordt hier het slot van fase 2 van de marktverkenning (kKBA) bedoeld? Conform de MIRT-spelregels wordt de MIRT-verkenning afgesloten met een voorkeursbesluit. Bij de afbakening van de MIRT-verkenning door de staatssecretaris is een aandachtspunt dat deze afbakening goed moet worden gecommuniceerd en gedeeld met andere bestuurlijke partners en de maatschappelijke omgeving. Voorkomen moet worden dat bij de afbakening aan het begin van de MIRT-verkenning te snel wordt ingeperkt (zogenaamde ‘lock in’).
- Paragraaf 1.3/1.4: De relatie met andere projecten / ontwikkelingen blijft onduidelijk; dit vergt nadere explicitering.
 - Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk (ESA): er wordt voor gekozen om dit project autonoom te laten bestaan. Is deze afbakening terecht? Bij het alternatief Afsluitdijk 21^e eeuw wordt voor pompen in plaats van spuien gekozen. Er is dus hoe dan ook een sterke wisselwerking tussen de MIRT-verkenning en ESA. Dit vergt in ieder geval een goede timing van de besluitvorming over het voorkeursalternatief en ESA (het laatste niet eerder dan het eerste);
 - Betonkwaliteit kunstwerken Afsluitdijk: uit de Decisio-rapportage blijkt dat de informatie uit de inspecties betreffende de betonkwaliteit van belang is voor de

- mKBA. Het is onduidelijk of de resultaten die gepland staan om in december 2009 te worden opgeleverd nog in de mKBA kunnen worden gebruikt.
- Nationaal Water Plan (NWP) en peilbesluit IJsselmeer 2012: de afstemming met het project Afsluitdijk is van strategisch belang. Terecht wordt geconstateerd dat de discussie rondom het advies van de commissie Veerman en NWP (een grote) invloed heeft op de MIRT-verkenning. Deze discussie is breder dan het Afsluitdijkproject. Vraagpunt is echter op welk moment deze discussie tot helderheid leidt. Bij voorkeur zou dat al in de verkenningsfase het geval moeten zijn zodat daar op ingespeeld kan worden bijvoorbeeld bij het uitvoeren van de mKBA (zie ook paragraaf 2.2, derde punt), de plan-m.e.r. en dus bij de opzet van het voorkeursalternatief. Als duidelijkheid pas mogelijk blijkt na het voorkeursbesluit dan is flexibiliteit van het voorkeursalternatief van zeer groot belang (zo niet doorslaggevend). Indien de uitkomst van de discussie van een genomen voorkeursbesluit afwijkt, dan betekent dit dat de doelstelling van een stabiele planuitwerking (en uitvraag naar de markt) niet meer reëel is.
 - De discussie rond de normering Wet op de Waterkeringen (Wwk). Dit is de aanleiding (nut/noodzaak) van het Afsluitdijkproject. Een belangrijk aandachtspunt is dat de grondslag voor project niet moet vervallen door allerlei andere ‘ambities’ dan wel dat de dimensionering van het project met betrekking tot veiligheid te beperkt is.
 - Opvallend is dat geen relaties worden gelegd, of dat de afstemmingsbehoefte expliciet wordt gemaakt, met overige discussies die op dit moment spelen. Naast de toekomst van het IJsselmeer gaat het daarbij bijvoorbeeld ook over de Waddenzee (pkb Waddenzee) en over de regio’s aan de ‘koppen’ (Wieringerrandmeer). Het is aan te bevelen een dergelijke analyse te doen en de gevolgen van deze ontwikkelingen te doordenken in het kader van bijvoorbeeld de plan-m.e.r.
 - Paragraaf 2.1: De (dwars)verbanden tussen de hoofdsporen zijn onduidelijk: hoe verhouden zich de plan-m.e.r., de mKBA, de marktbenadering en de voorbereiding van het planproces na de voorkeursbeslissing?
 - De afstemming plan-m.e.r. en mKBA (dit kan in een parallel proces plaatsvinden); zie advies paragraaf 3.3.
 - De doorwerking van de resultaten van het plan-MER en de mKBA in de inkoopstrategie. Goede doorwerking hiervan in de gunningscriteria / ‘terms of reference’ ten behoeve van marktinschakeling is van belang voor een goede, zorgvuldige uitwerking van de voorkeursbeslissing in de planuitwerking en realisatiefase. Hierbij kan worden aangesloten op de uitvoeringsstrategie voor de planuitwerkingsfase die vereist is vanwege het MIRT-spelregelkader.
 - Doorwerking van dit alles in een structuurvisie die het (ontwerp)voorkeursbesluit bevat. (NB: het resultaat van de MIRT-verkenning is meer dan een advies; het *is* de voorkeursbeslissing).
 - Er wordt weliswaar gesproken over ‘integraal’ maar niet over een gebiedsgerichte aanpak (zoals het geval is in de MIRT-spelregels en het advies van de Commissie Elverding). Dit terwijl de Afsluitdijkverkenning naar aard zeker als gebiedsgericht kan worden aangemerkt aangezien er meerdere doelen zijn, veel betrokkenen, het studiegebied moeilijk vooraf is af te bakenen, bestuurlijke/sectorale grenzen worden doorsneden en er grote omgevingseffecten optreden.
 - Subparagrafen; zie opmerkingen onder paragraaf 1.2. Paragraaf 2.1.3: onduidelijk is wat bedoeld wordt met een ‘klassiek planproces’. Verder is onduidelijk wat bedoeld wordt met het (optioneel) opstellen van een ‘concept-structuurvisie’ na het voorkeursbesluit.

- Paragraaf 2.2: de doorlooptijd van de optie ‘snel’ (zie projectplan) lijkt zeer wel mogelijk. Het opstellen van een mKBA en plan-m.e.r. in ongeveer driekwart jaar (periode november 2009 - augustus 2010) voor een dergelijk complex project is echter aan de krappe kant en daarmee kwetsbaar voor vertraging. Het opstellen van een structuurvisie zou geen probleem hoeven te zijn aangezien deze vormvrij is. Aandachtspunt zijn met name een goede afstemming en doorwerking van ondermeer het plan-MER, de mKBA en de marktbenadering in de structuurvisie die het voorkeursbesluit bevat. Meest bepalend is echter de wisselwerking met externe trajecten/projecten voor voorkoming van vertraging en behoud van snelheid in het proces (zie opmerking bij paragraaf 1.4).
- Paragraaf 2.3: een aandachtspunt bij de organisatie van de MIRT-verkenning is om de afstemming tussen de trajecten te borgen. Het gaat hierbij om een goede afstemming van de uitbesteding van diverse deeltrajecten aan verschillende marktpartijen zoals plan-m.e.r., mKBA, de uitwerking van de marktbenadering, het vervolgproces en het opstellen van een structuurvisie. Hiermee staat of valt een succesvolle doorloop. In verband hiermee is het toepassen van het zogenaamde IPM-model (Integraal Project Management) van belang; dat lijkt het geval in paragraaf 3.4.
- Paragraaf 3.5, kwaliteitsborging: het valt te overwegen om de Commissie m.e.r. te vragen om in haar advies Reikwijdte en Detailniveau ten behoeve van het plan-MER (en bij haar toetsingsadvies) ook aandacht te besteden aan de mKBA en het vervolgproces (wat wanneer onderzoeken). Dit om te voorkomen dat adviezen met betrekking tot plan-MER en mKBA uit elkaar gaan lopen.
- De risicoanalyse in paragraaf 3.6 is zeer relevant. De doorwerking ervan in het projectplan/de aanpak MIRT-verkenning blijft echter ‘hangen’.
- Hoofdstuk 4: de afstemming met decentrale overheden is niet expliciet gemaakt. Vanwege hun belang en rol in het proces is dit wel belangrijk om te doen.
- Bijlage 1: de term “eindrapport verkenning” is niet conform MIRT-spelregels. Een eindrapport van een verkenning behoort bij de voorkeursbeslissing MIRT.

3.3 Advies opzet proces tot voorkeursbesluit

3.3.1 Algemene aandachtspunten bij volgen MIRT/Wro-spoor

Bij het volgen van het MIRT/Wro-spoor zijn een aantal aspecten van belang:

- De MIRT-spelregels;
- Het advies van de Commissie Elverding en de vervolgacties op dit advies;
- Het Wro-instrumentarium;
- Het plan-MER;
- De mKBA op het niveau van een MIRT-verkenning.

Dit maakt het volgen van het MIRT/Wro-spoor niet eenvoudig, vooral ook niet omdat er in de praktijk nog weinig ervaring mee is opgedaan. De MIRT-verkenning Afsluitdijk is daarmee een proces van ‘learning by doing’. Om de mogelijke voordelen van de nieuwe aanpak conform het advies van de Commissie Elverding te kunnen realiseren moet de nieuwe verkenningsfase echter niet half worden gedaan. Een snellere zogenaamde ‘Elverslinkse’ verkenning – waarbij zonder brede, gebiedsgerichte analyse (plan-MER, mKBA) en participatie snel wordt toegeredeneerd naar één voorkeursalternatief – is niet wenselijk. Dit betaalt zich meest waarschijnlijk met rente terug aan het einde van de planuitwerkingsfase

vanwege een gebrek aan medewerking van andere overheden, door weerstand bij inspraak en beroep, en door (negatieve) toetsing van de rechter.

Belangrijke algemene aandachtspunten met betrekking tot het uiteindelijke voorkeursbesluit conform de MIRT-spelregels en Elverding zijn:

1. Een duidelijke scope;
2. Bestuurlijk commitment;
3. Een goede juridische en inhoudelijke onderbouwing;
4. Een heldere timing van beslismomenten.

Een te brede verknoping met allerlei aanverwante ambities en (ruimtelijke) ontwikkelingen kan ten koste gaan van een goede *scope en afbakening* van de verkenning. Het uiteindelijke voorkeursbesluit zou vervolgens goed moeten worden verankerd – zowel bestuurlijk, maatschappelijk, financieel als juridisch – om nieuwe scopediscussies in het vervolg te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door heldere, harde afspraken te maken die worden vastgelegd in een *bestuursovereenkomst*. Hierbij zijn duidelijke afspraken over financiering van belang. Ook een ‘rechte rug’ van bestuurders is belangrijk (zie advies Commissie Elverding). Verder kan een vroege marktinschakeling door de aanbestedingprocedure reeds in de planuitwerkingsfase te starten dienstig zijn voor het vasthouden van de afgesproken scope; de idee is dan dat de markt de bestuurders bij de les houdt. Een goede *juridische en inhoudelijke onderbouwing* kan bereikt worden door middel van een structuurvisie conform de Wro met daaraan gekoppeld een plan-MER (inclusief passende beoordeling voor natuur) en daarnaast een mKBA, een kostenraming en financiële onderbouwing. Omdat het bij het Afsluitdijkproject gaat om zowel aanpassingen aan de waterkering als de weg over de dam, zullen naast de Wro en de Wet milieubeheer waarschijnlijk ook procedures in het kader van de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet moeten worden doorlopen. Wat betreft *timing* kunnen beslismomenten in de MIRT-verkenning worden gekoppeld aan het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg in het kader van het MIRT.

In de rest van deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op een aantal belangrijke hierboven deels aangestipte aandachtspunten. Het gaat daarbij om:

- Het uitvoeren van een mKBA, plan-MER en de onderlinge afstemming (paragraaf 3.3.2);
- Het opstellen van een structuurvisie en bijkomende procedures (paragraaf 3.3.3);
- Participatie van het publiek en de benadering van de markt (paragraaf 3.3.4).

3.3.2 Plan-m.e.r., mKBA en afstemming

Plan-m.e.r.:

Voor verkenningen met een structuurvisie zal doorgaans een plan-MER benodigd zijn waarin de diverse oplossingsrichtingen worden onderzocht op hun milieueffecten (zie MIRT-spelregels). Een belangrijk issue voor een plan-m.e.r. is de scope. Hierbij gaat het om onderwerpen als: probleem/doelstelling, te beschouwen alternatieven, effecten en detailniveau. Dit wordt vastgelegd in een *Notitie Reikwijdte en Detailniveau*. Aandachts- en adviespunten bij de plan-m.e.r. in het Afsluitdijk-proces zijn:

- De *probleem-/doelstelling* moet duidelijk zijn: de nadruk moet liggen op de belangrijkste onderwerpen, waterveiligheid / waterbeheer. Aanvullend kan gekeken worden naar mogelijkheden (ambities) voor natuur, recreatie, energieopwekking, etcetera. De plan-m.e.r. plicht vloeit voort uit m.e.r.-plichtige ontwikkelingen die worden voorgesteld zoals wijzigingen van het dijkprofiel, de autosnelweg, aanleg van kwelders, watermeer/

stuwdam, osmosecentrale, ontgrondingen (zie Besluit m.e.r.). De plan-m.e.r. vloeit ook voort uit de passende beoordeling (zie ook hierna). Alle genoemde ontwikkelingen zijn onderwerp van het plan-MER.

- De in beschouwing te nemen *alternatieven* zijn gerelateerd aan de hoofdprobleemstelling /doelstelling. Het betreft: de vier alternatieven van de consortia, en daarnaast, het RWS Robuust 2100 alternatief, het RWS basisalternatief en het nulalternatief. De keuze hiervoor is gemaakt in de voorgaande fase, waarin participatie en analyses (zoals de kKBA) hebben plaatsgevonden over de visies van de consortia en de RWS alternatieven. Echter, de keuze voor deze hoofdalternatieven voor waterveiligheid/waterbeheer in subfase i van de verkenning (zie figuur 1) moet goed worden verantwoord in de plan-MER. Dit om ‘opnieuw opduiken’ van eerder afgefallen alternatieven of nieuwe alternatieven te voorkomen¹⁷.
- Daarnaast moeten alle relevante *effecten* worden beschouwd. Effecten dienen bepaald te worden voor: waterveiligheid, waterbeheer, ecologie, hinder (geluid, luchtmissies), cultuurhistorie, ruimtelijke kwaliteit, mobiliteit, (duurzame) energie, klimaat, landbouw en visserij, recreatie.
- Om de negatieve milieueffecten te beperken of te compenseren kunnen *maatregelen* worden getroffen voor de diverse alternatieven. De uiteindelijke alternatieven omvatten dan een aantal maatregelen, waaronder voor milieuaspecten als veiligheid, natuurontwikkeling e.d..
- Het *detailniveau* van het plan-MER moet worden gekozen. Daarbij moet het doel van een plan-MER voor ogen worden gehouden. Het betreft primair de vergelijking van de verschillende alternatieven op hun effecten. Er moet worden voorkomen dat de ‘klassieke Trajectnota/MER’ in gedachte wordt genomen. Dat uitwerkingsniveau is te gedetailleerd. Het gaat bij het plan-MER Afsluitdijk als het ware om de locatiekeuze: de keuze van de ruimtelijke begrenzing ten behoeve van de verdere uitwerking in de planuitwerkingsfase. Is er sprake van ruimtebeslag aan Noordzeekant, de Waddenzeekant – of beide – en hoe groot is het ruimtebeslag direct aanliggend aan de dijk of ook verder weg?¹⁸ Een belangrijk aandachtspunt bij deze ruimtelijke afbakening is de passende beoordeling (zie hieronder). De gekozen locatie kan daarna worden uitgewerkt in een meer gedetailleerde project-m.e.r.. De Commissie m.e.r. kan gevraagd worden om te adviseren over de reikwijdte en het detailniveau van het plan-MER.
- De keuze voor het voorkeursalternatief dient goed te worden *afgewogen* door een overzicht van de alternatieven hun effecten en de eventuele maatregelen om negatieve effecten te mitigeren/compenseren. Dit is van belang voor het ‘definitief’ afdoen van de niet gekozen alternatieven en een stabiele keuze voor het voorkeursalternatief.
- Een belangrijk aandachtspunt is de verhouding van het plan-MER (in MIRT-verkenning) en de project-MER (MIRT-planuitwerking; ook wel ‘besluit-MER’ genoemd): het plan-MER en de voorkeursbeslissing (neergelegd in de structuurvisie) vormen het kader voor de vervolgitwerking in de project-MER. De plan-MER en project-MER vormen *communicerende vaten*: alles wat niet voldoende is afgedaan in het plan-MER zal in de project-MER aan bod moeten komen (en andersom: als aspecten voldoende zijn onderzocht in het plan-MER kan deze informatie de basis bieden voor de project-MER).

¹⁷ De kern van de hoofdalternatieven ligt vast – vloeit voort uit de subfase i van de verkenning. Echter, zoals al eerder aangegeven, kan voor de ambities (met betrekking tot bijvoorbeeld lange termijn veiligheid/waterbeheer, natuur, energie en recreatie) worden gevarieerd met elementen (varianten) om te bezien hoe de hoofdalternatieven geoptimaliseerd kunnen worden (dit overigens wel binnen de grenzen van wat mogelijk is volgens aanbestedingsrecht – zie opmerkingen met betrekking tot Intellectual Property).

¹⁸ Voor wat betreft het detailniveau van analyse kan wellicht gedacht worden aan het detailniveau van een Standpunt uit de Tracéwet.

Keuzes die in het vervolg tot een ‘no go’ leiden dienen al in het plan-MER te worden onderzocht (bijvoorbeeld locatiekeuzes). De Commissie m.e.r. kan worden gevraagd om hierop in te gaan in haar toetsingsadvies over het plan-MER (‘aandachtspunten voor vervolgbesluitvorming’). Het toetsingsadvies voor het plan-MER kan zo het advies richtlijnen voor de project-MER vormen. De (definitieve) richtlijnen voor de project-MER kunnen dan worden neergelegd in het voorkeursbesluit.

Passende beoordeling natuur

In het kader van de vogel- en habitatrichtlijnen (Natura-2000) – in de Nederlandse wetgeving neergelegd in de Natuurbeschermingswet – lijkt voor het Afsluitdijkproject een passende beoordeling relevant. Deze natuur wet-/regelgeving en de toepassing ervan zijn vrij complex. Het is aan te bevelen hier experts bij in te schakelen (‘voer voor specialisten’).

- In ieder geval moet een *voortoets* worden uitgevoerd waarin onderzocht wordt of het Afsluitdijk-project een impact heeft op (nabijgelegen) beschermde gebieden. De vraag die voorligt, is of significante effecten op natuur niet uit te sluiten zijn.
- Indien dat het geval blijkt, hetgeen waarschijnlijk is, wordt een ‘*passende beoordeling*’ opgesteld waarin de relatie tussen het project en de beschermde natuurgebieden diepgaander wordt onderzocht. Uitstel hiervan tot na het voorkeursbesluit is niet aan te bevelen omdat deze kan leiden tot het verplicht moeten overgaan op een ander (ruimtelijk) alternatief dan het gekozen voorkeursalternatief. Dit zou de planuitwerking en een eventueel gestarte aanbesteding kunnen frustreren.
- Een passende beoordeling kan worden *geïntegreerd met de plan-m.e.r.*; de wetgeving gaat hier ook van uit.
- De volgende stappen en aandachtspunten zijn van belang bij de passende beoordeling zelf: Voor de passende beoordeling moeten de ADC-criteria worden doorlopen. Dit betekent voor de verkenning dat *Alternatieven (A)* worden beschouwd die significante effecten op de natuur (zoveel mogelijk) voorkomen. Dit is naar onze mening het geval met de in beschouwing te nemen alternatieven¹⁹. Vervolgens moet onderbouwd worden of er sprake is van *Dwingende redenen van maatschappelijk belang (D)*. Dit lijkt bij het Afsluitdijkproject geen probleem met het oog op waterveiligheid. De dwingende redenen van maatschappelijk belang van de diverse alternatieven kunnen nader worden onderbouwd met de mKBA (hier is sprake van een belangrijk dwarsverband tussen de diverse onderzoeken). Tenslotte dient de *Compensatie (C)* plaats te vinden. Een eerste inschatting van compensatie kan worden gedaan in het kader van de plan-m.e.r., maar kan in de project-m.e.r. tijdens de planuitwerkingsfase in detail worden uitgewerkt.
- Voor het Afsluitdijk-project is voorts van belang dat er bij diverse alternatieven niet alleen sprake is van eventuele aantasting van bestaande natuurwaarden maar ook van de ontwikkeling van nieuwe natuurwaarden. Er moet dan ook worden nagegaan welke *kansen/mogelijkheden* er voor natuurontwikkeling zijn en hoe de *balans/het saldo* is van de negatieve en positieve natuureffecten.
- Belangrijk aandachtspunt is dat het bevoegd gezag voor natuur (LNV of provincie?) de resultaten van de voortoets en de passende beoordeling accepteert. Idealiter committeert deze zich aan het voorkeursbesluit. Dit zou kunnen via een bestuursovereenkomst.

¹⁹ Dat wil zeggen de hoofdalternatieven m.b.t. waterveiligheid/waterbeheer die voortvloeien uit de vier visies van de consortia en de RWS alternatieven Basisalternatief en 2100 Robuust. Van belang hierbij is dat bij bepaalde hoofdalternatieven natuurontwikkeling onlosmakelijk is verbonden aan het concept voor waterveiligheid/waterbeheer (zie ook IP-advies) waardoor bepaalde alternatieven per saldo meer/minder positieve natuureffecten hebben.

mKBA:

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 is een maatschappelijke kosten-baten analyse (mKBA) een beslissingsondersteunend instrument ten aanzien van de wenselijkheid van uitvoering van een verzameling projecten (of maatregelen) vanuit maatschappelijk oogpunt. De aandachtspunten voor de mKBA sluiten aan bij het advies in paragraaf 2:

- Gegeven het modulaire karakter van het project en het feit dat de afzonderlijke bouwstenen uit de verschillende visies op verschillende locaties in het land en op verschillende tijdstippen kunnen worden gecombineerd, is het gewenst dat er voor zoveel mogelijk onderdelen afzonderlijke deel-mKBA's worden gemaakt.
- Een aandachtspunt bij integrale, gebiedsgerichte verkenningen is het voorkomen van dubbeltellingen. Hiertoe kan vooral worden aangesloten bij de directe en externe effecten van de verschillende onderdelen.²⁰
- Oplossingsrichtingen moeten worden vastgesteld op basis van unieke elementen voor wat betreft de veiligheids-/waterbeheerfunctie.
- De mogelijke combinaties van onderdelen per oplossingsrichting en de uitkomsten van de deel-mKBA's per onderdeel geven samen de informatie die nodig is voor het maken van de strategische keuze van de meest gewenste oplossingsrichting en de daarbij voorziene volgorde en locatie van de in de toekomst toe te voegen onderdelen.
- Eventueel kan overwogen worden in een latere fase (bijvoorbeeld na de MIRT-Verkenning) tactische beslissingen over welke onderdelen waar en wanneer aan de onderdelen van de gekozen oplossingsrichting worden toegevoegd te onderbouwen met (dan veel simpelere) deel-mKBA's / kosteneffectiviteitanalyses voor eventueel toe te voegen onderdelen.

Afstemming mKBA en plan-MER:

Een goede afstemming tussen mKBA en plan-MER is essentieel. Beide analyses hebben weliswaar een eigen karakter (eigen perspectief) maar onnodige verschillen moeten worden tegengegaan. Dit ter voorkoming van onduidelijkheid en de mogelijkheid van 'shoppen' door partijen tussen rapportages. De Commissie m.e.r. zou, zoals eerder aangegeven, kunnen worden gevraagd om in haar advies niet alleen aandacht te besteden aan het plan-MER en de passende beoordeling, maar ook aan aandachtspunten voor de mKBA en het vervolgproces.

Er zijn minimaal twee momenten tijdens de verkenning van belang om de mKBA en plan-MER af te stemmen; bij de start waarbij de uitgangspunten worden vastgesteld (afstemmingsmoment 1) en bij de afronding met betrekking tot de resultaten (afstemmingsmoment 2). Tussentijdse afstemming is ook raadzaam. De scope van het plan-MER wordt vastgelegd in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Deze notitie dient afgestemd te worden met de uitgangspunten(notitie) voor de mKBA. Een tweede afstemmingsmoment kan plaatsvinden bij het opstellen van de rapportages van beide onderdelen, na de feitelijke uitvoering van de analyses. Belangrijke aandachtspunten zijn:

- Het opstellen van een *vergelijkbare probleem/doelstelling* (dat wil zeggen veiligheid en waterbeheer).
- Het gebruik van *vergelijkbare alternatieven*. Het gaat hierbij in ieder geval om het nulalternatief (vanwege plan-MER), het referentiealternatief (vanwege mKBA), RWS 2100 Robuust en om de vier alternatieven voor waterveiligheid / waterbeheer zoals die voortkomen uit de visies van de consortia (uit subfase i van de Verkenning). Daarnaast

²⁰ Zie Transitiedocument OEI bij MIRT-verkenningen (RWS 2009).

zou de in paragraaf 2 voorgestelde ‘modulaire’ aanpak van de mKBA tot eventuele nieuwe varianten voor deze hoofdalternatieven kunnen leiden. Hierbij gaat het om de ambities (met betrekking tot bijvoorbeeld lange termijn veiligheid, natuur, energie en recreatie) waarvoor gevarieerd kan worden met elementen (varianten) om te bezien hoe de hoofdalternatieven geoptimaliseerd kunnen worden (dit overigens wel binnen de grenzen van wat mogelijk is volgens aanbestedingsrecht conform het Intellectual Property advies).

- Het hanteren van een *vergelijkbaar detailniveau*. Het gebruik van veel details in de mKBA en het plan-MER, doordat men alles bij het voorkeursbesluit zeker wil stellen, moet worden voorkomen.
- Een belangrijk aandachtspunt is de *modulaire / compartimentele opzet*. Deze elementen moeten goed en vergelijkbaar worden geanalyseerd bij zowel plan-MER als mKBA. *Scenario's* moeten gelijk zijn (bijvoorbeeld met betrekking tot veiligheid, waterbeheer, klimaat).
- *Tijdshorizons* zouden overeen moeten komen in beide analyses. Voor een mKBA is deze doorgaans zo'n 30 jaar. Voor een m.e.r. veelal 10-30 jaar. Voor het plan-MER van de Afsluitdijk zijn echter naast een dergelijke middellange termijn ook lange termijn maatregelen en effecten (tot 2100) relevant in verband met thema's als klimaat en veiligheid (zie ook concept Notitie Reikwijdte en detailniveau plan-m.e.r. Afsluitdijk). Deze lange termijn doorkijk kunnen worden gezien als extra ambities ten opzichte van de hoofdprobleemstelling/doelstelling voor waterveiligheid/waterbeheer. In de mKBA moet hiermee rekening worden gehouden. Dit kan door deze extra ambities als optiewaarden te hanteren en de tijdspaden te monetariseren.
- Ook de afbakening van het *studiegebied* het plan-MER kan verschillen van het studiegebied van de mKBA. Een mKBA richt zich in principe op Nederland (theoretisch gezien zelfs de hele wereld), terwijl het plan-MER zich op een beperkter studiegebied kan richten (Afsluitdijk, Westelijke Waddenzee en IJsselmeer, aanlanding Friesland en Noord-Holland). Dit moet goed worden afgestemd om te voorkomen dat er ongewenste verschillen in resultaten ontstaan. In geval van de Afsluitdijk lijken de (directe) effecten zich voor de mKBA tot een vergelijkbaar gebied als het plan-MER uit te strekken.
- De resultaten van de effectbepaling uit de plan-m.e.r. vormen een belangrijke input voor de mKBA. De kosten/baten van de alternatieven uit de mKBA kunnen weer gebruikt worden voor het onderbouwen van de ‘dwingende redenen van maatschappelijk belang’ in het kader van een eventuele passende beoordeling (zie ook hierboven).
- Doordat mKBA en plan-m.e.r. elkaar over en weer voeden en beïnvloeden is het van belang het proces hier organisatorisch goed op in te richten. Zo kan overwogen worden om beide onderzoeken uit te besteden aan één en hetzelfde onderzoeksbureau of in de uitbestedingsvraag expliciet te vragen om goede afstemming met de mKBA respectievelijk de plan-m.e.r. Dit om te borgen dat hiervoor voldoende tijd en capaciteit wordt gereserveerd.

Bij subfase ii van de Verkenning voor het Afsluitdijkproject zijn beide perspectieven van plan-m.e.r. en mKBA van belang: de plan-m.e.r. benadert de problematiek als een keuzevraagstuk tussen (hoofd)alternatieven (zijn de effecten acceptabel) waarbij de effecten op eigen criteria worden afgewogen; de mKBA, met gebruikmaking van de optiewaardemethode, wordt ook toegepast als optimalisatietechniek van de alternatieven (optimale maatschappelijk kosten/baten verhouding) waarbij de effecten worden gemonetariseerd. Op hoofdlijnen (m.b.t. probleem/doelstelling van waterveiligheid/waterbeheer) zijn de alternatieven reeds goed af te stemmen tussen plan-m.e.r. en mKBA. Aandachtspunt is met name de nadere invulling van de hoofdalternatieven met extra (ambitiegerelateerde) elementen om ze daarmee te

optimaliseren. Ook hiervoor moeten de alternatieven uiteindelijk vergelijkbaar worden beschreven en geanalyseerd in de mKBA en het plan-MER.

3.3.3 Structuurvisie en bijkomende procedures

Er wordt geadviseerd om een structuurvisie op te stellen voor het Afsluitdijkproject die thematisch/projectmatig van aard is en daarmee redelijk concreet. De structuurvisie is een nieuwe planvorm uit de nieuwe Wro die pas sinds 1 juli 2008 van kracht is. Een structuurvisie kan door het rijk, provincies of gemeenten worden opgesteld en vervangt daarmee de ‘oude’ planvormen van respectievelijk: planologische kernbeslissing, streekplan en structuurplan. Dit betekent ook dat de ervaring die hiermee is opgedaan nog beperkt is. Enkele belangrijke aandachtspunten zijn dat een structuurvisie:

- Vormvrij is; er zijn geen vereisten qua structuur, inhoud en dergelijke;
- De voorkeursbeslissing bevat (conform MIRT-spelregelkader en het advies van de commissie Elverding);
- Alleen zelfbindend is voor de overheid die deze maakt;
- De basis vormt voor een inpassingsplan/projectbesluit in de vervolgfase.

Een rijks- of provinciale structuurvisie vormt de basis (en is nodig) voor een rijks-/provinciaal inpassingsplan/projectbesluit in de planuitwerkingsfase. Voor (provinciale en gemeentelijke) structuurvisies geldt dat deze, in het kader van de Grondexploitatiewet, ook kan worden gebruikt voor de vestiging van voorkeursrecht op grond en eventueel voor bovenplanse verevening (dat wil zeggen de verrekening van het tekort van een plan met het positieve saldo van een ander plan). De structuurvisie krijgt dan meer het karakter van een ‘juridisch document’. Vraag is of dit relevant is bij de Afsluitdijk. Dit hangt vooral samen met ontwikkelingswensen aan de uiteinden van de dijk (de ‘koppen’) en met de afbakening van het plangebied. Er is door de projectorganisatie nog geen keuze gemaakt of wordt uitgegaan van een rijksstructuurvisie, of van een provinciale dan wel van een gemeentelijke structuurvisie. Dit maakt voor de taak-/rolverdeling en de aansturing van het vervolgproces echter uit. Gezien het nationale belang van de Afsluitdijk (veiligheid, waterbeheer, nationaal monument/erfgoed, omliggende natuur) en de bronnen van financiering, lijkt een rijksstructuurvisie echter voor de hand te liggen. Daarnaast bevat de Afsluitdijk een hoofdweg. Vraag is of hiermee in de planuitwerking sprake is van een Tracéwetprocedure. Dit lijkt het geval bij de meeste alternatieven. De Tracéwet gaat uit van het initiatiefnemerschap van het rijk. Een rijksstructuurvisie lijkt daarmee dus eveneens meer voor de hand te liggen. Ook lijkt een dergelijke insteek op draagvlak te kunnen rekenen bij de diverse overheden. Bij een rijksstructuurvisie is een aantal aandachtspunten van belang:

- De rijksstructuurvisie moet worden afgestemd met de decentrale overheden. Gezamenlijk opstellen van een structuurvisie door rijk, provincie en/of gemeenten wordt niet voorzien in de Wro, maar lijkt niet onmogelijk te zijn. Ook kan gedacht worden aan een rijksstructuurvisie die vervolgens wordt besproken en overgenomen door provinciale staten en/of gemeenteraden.
- Bij een rijksstructuurvisie kan het vervolgproces worden aangestuurd door middel van diverse instrumenten, zoals:
 - Een eventuele Algemene maatregel van Bestuur (AMvB): dit is wellicht een wat zwaar middel voor een specifiek project; er is op dit moment een algemene AMvB ruimtelijke ordening in de maak die de zogenaamde ‘concrete beleidsbeslissingen’ van

eerdere ruimtelijke beleidsnota's (pkb's) als de Nota Ruimte bevat. Bovendien wordt hiermee het decentrale karakter van de Wro doorkruist.

- Door (rijks)aanwijzingen te geven aan de provincie(s). Dit middel kan eventueel ingezet worden maar doorkruist daarmee het interbestuurlijke samenwerkingskarakter van het project.
- Door gecoördineerde vergunningverlening (vergelijkbaar met de Tracéwet).

Met het gebruik maken van de mogelijkheid van een AMvB wordt een 'centralistische' weg ingeslagen, waarmee de samenwerking met decentrale overheden onder druk kan komen te staan ('powerplay'). Noodzaak van een AMvB kan worden voorkomen door een goede afstemming (zie hiervoor).

- Bij een rijksstructuurvisie is VROM (mede) bevoegd gezag. Overigens is dit bij de Tracéwet doorgaans ook het geval. Een goede afstemming met andere betrokken nationale overheden zoals VROM, maar ook LNV (in verband met natuur) en met lagere overheden is essentieel voor een stabiele vervolgfase.
- Een aandachtspunt van een rijksstructuurvisie is dat deze, vergeleken met provinciale of gemeentelijke structuurvisies, mogelijk enige extra doorlooptijd vergt aan het begin, voor de kennisgeving aan de Tweede Kamer, en, aan het einde, voor een eventuele behandeling in de Kamer (minimaal 8 weken - maximaal 6 maanden). Deze tijd kan benut worden om de rijksstructuurvisie tevens voor te leggen aan de betrokken provinciale staten en gemeenteraden.

3.3.4 Betrekken andere overheden, publieksparticipatie en marktbenadering

In het proces tot nu toe zijn vooral bestuurlijke partners en marktpartijen betrokken geweest. De participatiemogelijkheden voor het publiek waren beperkt. Ze is alleen in de preselectiefase (dus voor de selectie van de acht consortia) geraadpleegd. In deze fase heeft Rijkswaterstaat het Instituut SMO de opdracht gegeven om samen met individuele burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties op zoek te gaan naar de gemeenschappelijke ambities voor de toekomst van de Afsluitdijk. Tijdens bijeenkomsten zijn deelnemers met elkaar op zoek gegaan naar idealen voor de toekomst van de Afsluitdijk, waarbij werd aangedrongen om die ideaalbeelden zo goed mogelijk te vertalen in concrete ideeën en projectvoorstellen. In de latere fasen van de marktverkenning (fase 1 en 2) is de publieksparticipatie echter gering geweest. Dit betekent dat communicatie over het probleem / doelstelling, over de afbakening, en de communicatie over te beschouwen oplossingsrichtingen van de MIRT-verkenning extra aandacht vragen. Een open proces met een goede onderbouwing en het nagaan van draagvlak van voorgestelde oplossingen is nodig om 'lock in'²¹ te voorkomen.

De markt is uitvoerig betrokken in het Onderzoek Integrale Verbetering Afsluitdijk (OIVA) tot nu toe. Er zijn echter nog enige onduidelijkheden en aandachtspunten voor het vervolg. Het gaat hierbij om de volgende punten/vragen:

- Is een marktscan en marktconsultatie al voldoende afgedaan met de marktverkenning tot nu toe?
- De Public Private Comparator dient nog te worden afgerond voordat begonnen kan worden met een aanbesteding.

²¹ Het fenomeen dat partijen (m.n. politici) zich zodanig hebben verbonden aan een oplossingsrichting dat ze (ervaren dat ze) hier niet meer onderuit kunnen en daarmee niet openstaan voor andere, wellicht betere oplossingsrichtingen aangedragen door andere partijen.

- Er is nog onduidelijkheid over de contractvorm te zijner tijd (bijvoorbeeld DBFM, alliantie, concessie etc.). Dit heeft gevolgen voor de inrichting van de aanbesteding en voor de gunningcriteria (de ruimte in de planuitwerkingsprocedure).
- Goed contact houden met de markt/consortia is een belangrijk aandachtspunt. Er lijkt nu een ‘radiostilte’ te zijn ingetreden. Maar welke rol krijgt de markt in het vervolg van het proces? Worden consortia bijvoorbeeld ook betrokken in de plan-m.e.r. en mKBA (informatievoorziening).
- De ‘rules of conduct’ zoals deze naar voren zijn gebracht in verband met het issue van ‘Intellectual Property’ bij de aanbesteding dienen binnen de bestuursrechtelijke kaders van het voorkeursbesluit te blijven – zie ook eerdere opmerking over doorwerking van plan-MER en mKBA in de planuitwerking- en realisatiefase (uitvoeringsstrategie).
- Het is van belang te onderzoeken in hoeverre de visies (uit fase 2) kunnen worden verrijkt met niet in deze visies beschreven aspecten (bijvoorbeeld concepten uit de andere visies uit fase 1 maar ook ideeën die andere partijen wellicht nog inbrengen in het komende proces). Dit is eerder besproken als de optimalisering van de hoofdalternatieven met elementen voor het tegemoetkomen aan de ambities. Het advies van de Intellectual Property (IP) manager kan hierbij behulpzaam zijn. Er kan mogelijk gebruik worden gemaakt van licentieovereenkomsten om specifieke concepten/ideeën mee te nemen. Een inschatting van de benodigde kosten daarvan is van belang voor een reële kostenraming en daarmee voor een gecommitteerd en stabiel voorkeursbesluit en bestuursovereenkomst (over financiën).
- Een aandachtspunt voor het vervolg is om een goede verhouding te vinden tussen de mogelijke wens tot geheimhouding aan de ene kant vanwege IP-issues en een open gebiedsgerichte / integrale verkenning aan de andere kant. Wellicht dat hierbij het werken met een IP-manager behulpzaam kan zijn.

4 Conclusies/Advies

Rijkswaterstaat heeft de Rijksuniversiteit Groningen (RUG), Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, basiseenheid Planologie gevraagd om de volgende zaken te doen:

1. Het geven van (een aantal) ‘richtlijnen’ over hoe de mKBA, die aan het eind van de verkenningsfase wordt gemaakt, ‘slim’ - efficiënt en effectief - kan worden ingezet bij het Afsluitdijkproject.
2. Het adviseren over het voorgestelde proces om tot een voorkeursbesluit te komen.

Belangrijkste adviespunten met het oog op de mKBA (punt 1)

- Gegeven het compartimente karakter van de vier uitgewerkte visies en het feit dat de afzonderlijke bouwstenen uit de verschillende visies op verschillende locaties in het land en op verschillende tijdstippen kunnen worden gecombineerd, is het advies om voor zoveel mogelijk onderdelen afzonderlijke deel-mKBA’s te maken. Daarbij bevelen wij aan om ook de visies die niet voor nadere uitwerking zijn uitgenodigd te onderzoeken op de aanwezigheid van interessante onderdelen die *niet* in de geselecteerde visies en de RWS-alternatieven voorkomen.
- Op basis van deze serie deel-mKBA’s adviseren wij om een oplossingsrichting vast te stellen voor wat betreft veiligheid en waterbeheer. Hierbij dient nagegaan te worden welke elementen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Tevens dient hierbij nagegaan te worden of er middels een combinatie van elementen uit de verschillende alternatieven een optimale oplossingsrichting geconstrueerd kan worden.

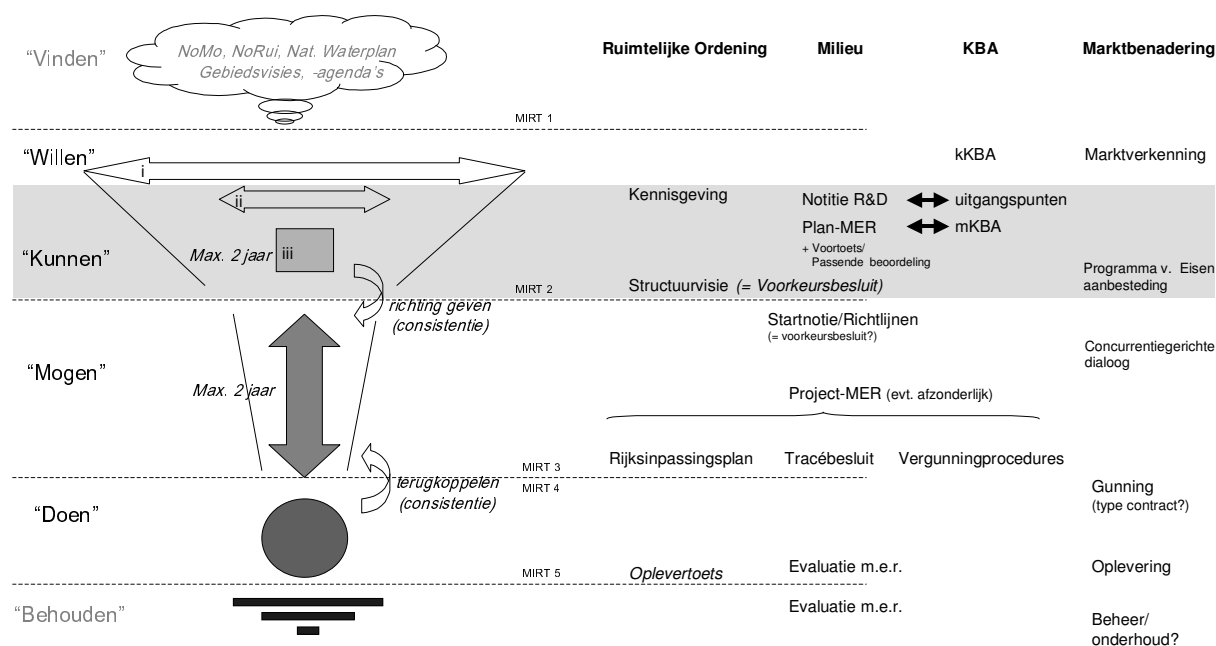
- Wij adviseren om bij de mKBA's expliciet rekening te houden met flexibiliteit in die zin dat een zo groot mogelijk aantal optionele elementen in een later stadium kan worden toegevoegd aan de hoofdalternatieven (op het gebied van waterveiligheid/waterbeheer). Daarbij kan het zowel gaan om aanvullende ambities bovenop de basiseisen voor veiligheid / waterbeheer (bijvoorbeeld lange termijn veiligheid) als ook om overige ambities, bijvoorbeeld de realisering van natuurwaarden of energieopwekking. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met (juridische) randvoorwaarden vanuit de marktbenadering, zoals de vanuit intellectual property oogpunt onlosmakelijk aan de hoofdalternatieven verbonden elementen die niet zomaar gevarieerd kunnen worden. De flexibiliteit van de hoofdalternatieven voor het toevoegen van elementen in een later stadium is een aspect dat relevant is om in de mKBA analyse mee te nemen (robuustheid, adaptief vermogen).
- De mogelijke combinaties van onderdelen per oplossingsrichting en de uitkomsten van de deel-mKBA's per onderdeel geven samen de informatie die nodig is voor het maken van de strategische keuze van de meest gewenste oplossingsrichting en de daarbij voorziene volgorde en locatie van de in de toekomst toe te voegen onderdelen.
- Eventueel kan worden overwogen om in een latere fase tactische beslissingen over welke onderdelen waar en wanneer aan de onderdelen van de gekozen oplossingsrichting worden toegevoegd te onderbouwen met (dan eenvoudiger) deel-mKBA's / kosteneffectiviteitsanalyses.

Belangrijkste (advies)punten met het oog op het proces (punt 2)

- De keuze van het projectteam voor het MIRT/Wro-spoor wordt door ons onderschreven.
- Gezien het nationale belang van de Afsluitdijk (veiligheid, waterbeheer, nationaal monument/erfgoed, omliggende natuur) en de bronnen van financiering, wordt geadviseerd een rijksstructuurvisie op te stellen. Voor de Afsluitdijk zou deze visie thematisch/projectmatig (en dus concreet) moeten zijn en zou het voorkeursalternatief moeten bevatten. Gezien het integrale karakter van het project is een bestuurs-overeenkomst van groot belang. Het vervolgproces kan verder worden vormgegeven door goed afgestemde procedures, zoals het tracébesluit (voor de weg), een (rijks?) inpassingsplan (voor het bredere gebied rondom de dijk), een Wet op de waterkering-procedure (voor het dijklichaam zelf) en eventuele andere, gecoördineerde vergunning-procedures (zoals ontgrondingen, ontheffing Natuurbeschermingswet etcetera). Aansturing van het vervolg door middel van een eventuele AMvB lijkt een wat zwaar middel. Een goede samenwerking en afstemming met decentrale overheden is belangrijk ter voorkoming van ontevredenheid en weerstand. De keuze van het niveau waarop de structuurvisie wordt opgesteld (rijk of provincie) is echter ook afhankelijk van de afbakening van het project-/studiegebied. Duidelijk moet worden waar de 'grens' wordt gelegd.
- Aangezien de plan-MER de identificatie betreft van de natuurbaten en -kosten in fysieke eenheden en de mKBA de monetaire waardering ervan, dienen plan-MER en de mKBA op elkaar te worden afgestemd. Dit is voorts nodig om te waarborgen dat met dezelfde (beleids)uitgangspunten, methoden en scenario's (bijvoorbeeld veiligheid, waterbeheer, leefbaarheid, etc.), alternatieven en detailniveaus wordt gewerkt. Afstemming zou op minstens twee momenten moeten gebeuren: (1) bij de start (afstemming tussen Notitie Reikwijdte en Detailniveau van de plan-MER en de uitgangspuntennotitie voor de mKBA); (2) bij het opstellen van de rapportages van beide onderdelen. Het is aan te bevelen expliciet aandacht te vragen voor afstemming bij uitbesteding van onderzoeken.
- De doorlooptijd van de door Rijkswaterstaat uitgewerkte optie 'snel' lijkt zeer wel mogelijk. Het opstellen van een mKBA en plan-m.e.r. in ongeveer driekwart jaar is voor een complex project als de Afsluitdijk wel aan de krappe kant en daarmee kwetsbaar voor

vertraging. Het opstellen van de vormvrije structuurvisie zou geen probleem hoeven te zijn.

Figuur 2 geeft in hoofdlijnen aan hoe het proces voor de MIRT-verkenning Afsluitdijk ingevuld kan worden en hoe de formele besluitvorming, m.e.r., mKBA, en marktbenadering met elkaar samenhangen (zie lichtgrijs gearceerde deel). Dit om te kunnen komen tot een zorgvuldig onderbouwd, gedragen en stabiel voorkeursbesluit dat als kader kan dienen voor het vervolgproces in de planuitwerking, realisatie en beheerfasen.



Figuur 2: hoofdlijnen invulling proces MIRT-verkenning Afsluitdijk.

Advies om zaken nader uit te zoeken

We adviseren om het Afsluitdijkproject af te stemmen met/op relevante andere projecten/ontwikkelingen. Het gaat hierbij om projecten zoals ESA (Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk), Betonkwaliteit kunstwerken Afsluitdijk, Nationaal Waterplan (NWP), Discussie normering Wet op de Waterkering (Wwk). Er zal bijvoorbeeld binnen afzienbare termijn een keuze gemaakt moeten worden tussen spuien en pompen voor wat betreft het waterbeheer in het IJsselmeer en het achterliggende polderland. De keuze heeft grote gevolgen voor (de vergelijking van) de alternatieven. In het geval van spuien is een peilverhoging van het IJsselmeer wellicht noodzakelijk (in lijn met advies commissie Veerman). Dit betekent echter ook dat de IJsselmeerdijken verhoogd moeten worden. Bij de optie 'pompen' is een peilverhoging, althans met het oog op waterafvoer, niet nodig.